

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

- per E-Mail -

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wohn- und
Teilhabegesetzes (WTG) sowie des Ausführungsgesetzes
zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch
- A01 - Wohn- und Teilhabegesetz -13.01.2022**

Düsseldorf, 05.01.2022
Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V.
Fürstenwall 132, 40217 Düsseldorf
Telefon: 0211 38412 – 44
Telefax: 0211 38412 – 31
Kontakt: nordrhein-westfalen@vdk.de

Vorbemerkung

Der Sozialverband VdK Nordrhein-Westfalen e.V. (VdK NRW) möchte sich zunächst für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf bedanken. Wir möchten an dieser Stelle erneut explizit darauf verweisen, dass der VdK NRW kein Träger von Pflege- und Betreuungseinrichtungen oder Werkstätten für Menschen mit Behinderung ist, sondern in diesem Kontext einzig die Interessen von Pflegebedürftigen, deren Angehörigen sowie von Menschen mit Behinderung vertritt.

Pflegebedürftige Menschen und Menschen mit Behinderungen benötigen unseren größtmöglichen Schutz und das insbesondere, wenn sie in Pflege- oder Betreuungseinrichtungen leben oder in Werkstätten für Menschen mit Behinderung arbeiten. Daher muss es der Wille des Gesetzgebers sein, mit der Überarbeitung des WTG NRW und des Ausführungsgesetzes zum Neunten Buch Sozialgesetzbuch, genau diesen Menschen auch den größtmöglichen ordnungsrechtlichen Schutz zukommen zu lassen. Dabei muss die Einhaltung der Menschen- und Grundrechte oberste Priorität haben. Die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) müssen hierbei von der rechtlichen Ebene in die praktische Arbeit umgesetzt werden. Aus menschenrechtlicher Perspektive gibt es in der Pflege und Betreuung älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen nach wie vor deutlichen Handlungsbedarf. Der VdK NRW sieht hier eine deutliche Diskrepanz von gesetzlichen Bestimmungen und der tagtäglichen Praxis. Es wird darauf ankommen, diese Regelungen in der Praxis auch konsequent umzusetzen.

Zu den geplanten Änderungen im Gesetzentwurf

Gewaltschutz

Mit den Änderungen im Wohn- und Teilhabegesetz (Artikel 1) soll der Gewaltschutz in Pflege- und Betreuungseinrichtungen sowie Werkstätten für behinderte Menschen gestärkt werden. Die Ausweitung eines verbesserten Gewaltschutzes und die Neufassung von Regelungen zur freiheitsentziehenden Unterbringung sowie zu freiheitsentziehenden und freiheitsbeschränkenden Maßnahmen begrüßt der VdK NRW explizit. Gerade in diesem Bereich müssen wir die Sensibilität weiter stärken und die Menschen schützen¹. Immer noch viel zu häufig wird von Übergriffen, Misshandlungen und erniedrigenden Behandlungen in der Pflege und der Betreuung von Menschen mit Behinderungen berichtet, so dass man anhaltend von strukturellen Verletzungsrisiken ausgehen kann. Studien gehen davon aus, dass es z.B. heute noch täglich etwa 340.000 Maßnahmen in deutschen Pflegeheimen gibt, die als freiheitsentziehende Maßnahmen zu qualifizieren sind.

Freiheitsentziehende Maßnahmen können erheblich verringert werden, wenn bei allen Akteuren das Bewusstsein für den schwerwiegenden Eingriff in die persönliche Freiheit des Einzelnen geschärft und alternative Handlungsmöglichkeiten erörtert und auch umgesetzt werden².

In diesem Kontext reicht es jedoch alleine nicht aus, die Regelungen im Gesetz zu verschärfen, sondern es bedarf in der Praxis regelmäßiger Prüfungen der Einzelfälle. Weiterhin müssen die Beschäftigten umfassend und in regelmäßigen Abständen zu den Themen Gewalt und freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen sensibilisiert werden.

¹ Aus Betroffenenensicht möchten wir uns an dieser Stelle ausdrücklich für den "Werdenfelser Weg" stark machen. Das ist ein verfahrensrechtlicher Ansatz im Rahmen des geltenden Betreuungsrechts, um die Anwendung von Fixierungen und freiheitseinschränkenden Maßnahmen wie Medikamenteneinsatz, Bauchgurte, Bettgitter und Trickverschlüsse an Türen in Pflegeeinrichtungen zu reduzieren. Er setzt am gerichtlichen Genehmigungsverfahren nach § 1906 Abs. 4 BGB an, mit der gemeinsamen Zielsetzung, die Entscheidungsprozesse über die Notwendigkeit freiheitsentziehender Maßnahmen zu verbessern und Fixierungen auf ein unumgängliches Minimum zur Vermeidung von Eigen- oder Fremdgefährdungen zu reduzieren.

² Angelehnt an den Leitfaden des Bayrischen Landespflegeausschusses: Verantwortungsvoller Umgang mit freiheitsentziehenden Maßnahmen in der Pflege. 2015.

Gewalt in der Pflege und der Betreuung von Menschen mit Behinderungen dürfen kein Tabuthema mehr sein, sondern es muss umfangreiche Aufklärung betrieben werden. Dazu braucht es eine offene Diskussion zwischen Medizin und Pflege, Angehörigen, Betroffenen und der Gesellschaft. Insgesamt sind die Bedingungen und damit die Trennlinie zwischen unzulässiger Gewaltanwendung und gerechtfertigter Gewaltintervention festzulegen.

Viele Menschen denken bei dem Begriff Gewalt ausschließlich an eine grobe Behandlung oder Schläge. Doch auch Drohen, Einsperren oder Beleidigen, unter Druck setzen oder nicht mit den Betroffenen sprechen, gehören zur psychischen Gewaltausübung - ebenso wie das Vernachlässigen der täglichen Hygienepflege. Wer gepflegt oder betreut wird und dieser Gewalt ausgesetzt ist, erlebt Abhängigkeit von fremden Menschen und benötigt deshalb besonderen Schutz und unsere Hilfe. Denn vielfach trauen sich die Betroffenen aus Angst vor Repressalien nicht über ihre Situation zu sprechen. Hier müssen wir Abhilfe schaffen und schützend eingreifen.

Außerdem machen freiheitsentziehende Maßnahmen in der Regel auch immobil. Stehen also im absoluten Gegensatz zur Prävention. Jemand, den ich ans Bett fixiere, nehme ich seine Stärke und Energie, Aufstehen, Stehen und Gehen zu können. Der richtige Weg wäre, eine Alternative zu finden, denjenigen zu mobilisieren, und Bewegungsübungen sowie Physiotherapie zu machen.

Das WTG muss auch den Einsatz von Psychopharmaka mit dem Ziel, die Bewegungsfähigkeit einzuschränken, thematisieren und rechtswidrigen Medikationen vorbeugen. Drei von vier Heimbewohner*innen erhalten eine sogenannte Bedarfsmedikation. Hier verschreibt ein Arzt Tabletten auf Vorrat und das Personal kann sie bei Bedarf verabreichen. Steht auf dem Rezept lediglich „bei Unruhe“, lässt das viel Interpretationsspielraum zu.

Studien über den Einsatz von Psychopharmaka in deutschen Pflegeheimen weisen sehr deutlich darauf hin, dass die überwiegende Zahl der Einsätze von Psychopharmaka nicht indiziert ist.

Daher haben wir es in diesen Fällen mit absolut rechtswidrigen Medikationen zu tun, die auch die Voraussetzung einer freiheitsentziehenden Maßnahme erfüllen können, nämlich dann, wenn das Ziel verfolgt wird, jemanden in seiner Bewegungsfreiheit einzuschränken. Hier besteht aus unserer Sicht dringender Handlungs- und Evaluationsbedarf. Die Dokumentation von Zwangsmaßnahmen muss umfassend, nachvollziehbar und vollständig sein. Das beinhaltet auch die Dokumentation darüber, welche milderen Mittel vorab eingeleitet wurden und weshalb sie gescheitert sind.

Wie verweisen außerdem auf den Jahresbericht 2019 der Nationalen Stelle für psychiatrische Einrichtungen in Deutschland. Hier heißt es: „Fixierungen sind lediglich als Ultima Ratio und unter klaren und engen Voraussetzungen anzuordnen sowie auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken. Fixierte Personen müssen ständig und persönlich durch therapeutisches oder pflegerisches Personal überwacht werden, welches sich in der unmittelbaren Nähe befindet (Eins-zu-eins-Betreuung). Für eine nicht nur kurzfristige Fixierung ist zudem eine richterliche Entscheidung erforderlich. Die Maßnahme soll mit der betroffenen Person nachbesprochen werden. Außerdem ist sie nach Beendigung der Maßnahme auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Zulässigkeit der durchgeführten Fixierung gerichtlich überprüfen zu lassen.“ In dem Zusammenhang sehen wir die angestrebten Änderungen im WTG auf einem guten Weg.

Staatliche Prüfungen verbessern werden

Diese Regelung unterstützt der VdK NRW weist jedoch darauf hin, dass die Bezirksregierungen für diese neuen quantitativen und qualitativen Aufgaben auch ausreichend fachliches Personal vorhalten muss.

Einheitlichere Rechtsanwendung durch die WTG-Behörden

Wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung einer landesweit einheitlichen Rechtsanwendung durch die WTG-Behörden ist deren bessere Personalausstattung – sowohl quantitativ als auch qualitativ. Wir unterstützen außerdem die Ergebnisse der Evaluation durch die AGP Sozialforschung zu diesem Bereich: „Die WTG-Behörden sollten im Wesentlichen durch

Schulung, durch gute Personalausstattung und dadurch unterstützt werden, dass sie begleitet durch ein Monitoring und ggf. Supervision in ihrer eigenständigen und professionellen Handlungsweise gefördert werden.“

Einbeziehung der Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben in den Geltungsbereich

Die Ausweitung eines verbesserten Gewaltschutzes durch eine kombinierte kommunale und staatliche Aufsicht in Bezug auf Werkstätten für Menschen mit Behinderungen begrüßt der VdK NRW explizit. Nicht nachzuvollziehen ist allerdings aus unserer Sicht, dass anders als im Referentenentwurf dargestellt, nun die Erstreckung auf Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben eingeschränkt wurde, denn betriebsintegrierte Außenarbeitsplätze und Beschäftigte bei anderen Leistungsanbietern finden sich im Gesetzentwurf nicht mehr.

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) des Deutschen Instituts für Menschenrechte weist seit Jahren auf die Notwendigkeit eines besseren Gewaltschutzes für Menschen mit Behinderungen hin. Der Staat ist verpflichtet, Menschen mit Behinderungen vor Gewalt zu schützen. Das besagt nicht nur das Grundgesetz, sondern auch Artikel 16 der UN-BRK und Artikel 4 der Istanbul-Konvention zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt.

Werkstätten und Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen müssen von unabhängigen Aufsichten wirksam überprüft werden. Sexueller Missbrauch, körperliche und psychische Übergriffe: Menschen mit Behinderungen sind zwei- bis viermal häufiger von Gewalt betroffen als der Bevölkerungsdurchschnitt.

Die Dunkelziffer der Fälle gilt als enorm. Wissenschaftler*innen haben herausgefunden, dass keine andere gesellschaftliche Gruppe in Deutschland so stark von Übergriffen betroffen ist. Trotzdem wird darüber nur wenig öffentlich gesprochen. Dabei ist es gerade für sie besonders schwierig, Gewaltsituationen zu entkommen. Viel zu oft sind Werkstätten geschlossene Systeme. Oft kommen die Gewalttäter*innen aus dem engeren Umfeld: Sie sind Mitbewohner*innen, Werkstatt-Kollegen*innen oder auch Betreuer*innen und Familienmitglieder. Ins-

besondere Frauen, die gehörlos, die taub sind und Frauen mit kognitiven Einschränkungen haben ein zwei- bis dreimal höheres Risiko, Opfer sexualisierter Gewalt zu werden.

Über den Gesetzesentwurf hinaus plädieren wir außerdem dafür, Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichte und Anwälte*innen in diesem Bereich besser zu schulen sowie barrierefreie Frauenhäuser und barrierefreie Beratungsangebote nachhaltig auszubauen.

Aufhebung der Befristung der Kurzzeitpflege in Doppelzimmern

Die Kurzzeitpflege muss langfristig gefördert und gestärkt werden. Dazu müssen neue finanzielle Anreize und neue Modelle geschaffen werden. Die Übernahme der mit Erlass des MAGS NRW vom 26.10.2017 getroffenen Regelungen in das WTG NRW ist als nachhaltige Problemlösung nicht ausreichend. Die befristete Regelung zur Intervention von Krisen haben wir bisher mitgetragen, aber als Betroffenenorganisation lehnen wir es strikt ab, dass durch die Aufhebung der bisher geregelten Befristung wieder dauerhaft Doppelzimmer und Bäder für mehr als zwei Nutzer*innen in der Kurzzeitpflege erlaubt sind. Das Recht auf Privatsphäre muss auch für kurzzeitige Unterbringung in Pflegeeinrichtungen gelten. Die Übergangsregelung muss weiterhin befristet werden.

Evaluation des WTG

Der VdK NRW spricht sich ausdrücklich gegen die beabsichtigte ersatzlose Aufhebung der Evaluationsklausel aus. Es bedarf hier einer regelmäßigen Evaluationspflicht, die einmal je Legislaturperiode festgeschrieben werden sollte.

Hier muss dem Schutz von pflegebedürftigen Menschen und Menschen mit Behinderungen oberste Priorität zukommen, wozu das Ordnungsrecht dient.

Änderung des AG SGB IX für das Land NRW

Heranziehung und einheitliche wie ordnungsgemäße Erfüllung der Leistungen –

§ 2 AG SGB IX

Der VdK hatte das Instrument der Heranziehung bereits im ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren zum AG BTHG kritisch beurteilt aufgrund der Befürchtung, dass eine landesweit einheitliche Leistungserbringung dadurch erschwert wird.

Die im nun vorliegenden Gesetzesentwurf formulierten Änderungen zeigen, dass die Umsetzung des Gesetzes nicht reibungslos funktioniert. Denn einerseits soll der Gesetzgeber ausdrücklich klarstellen, dass die Kreise und kreisfreien Städte die Aufgaben der Eingliederungshilfe als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen. Andererseits wird die bereits im Gesetz verankerte Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, also des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales NRW (MAGS), „sich über Angelegenheiten der Eingliederungshilfe unterrichten zu lassen und Akten einzusehen“, in Bezug auf die Heranziehung deutlich konkretisiert. Die heranziehenden Träger sollen künftig ausdrücklich dazu verpflichtet werden, „in geeigneter Weise sicherzustellen, dass die erlassenen Richtlinien eine ordnungsgemäße und einheitliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten und dass die Erfüllung der Aufgaben den erlassenen Richtlinien entspricht“. Diese Aufzählung legt nahe, dass die Landesregierung in Bezug auf die Heranziehung Defizite sieht sowohl in Bezug auf die ordnungsgemäße Leistungserbringung von Kreisen und kreisfreien Städten selbst sowie in Bezug auf die Durchsetzung der Vorgaben von Richtlinien seitens der Landschaftsverbände.

Deutlich zielführender als eine solche Vorgabe im Gesetz wäre aus unserer Sicht die Ausgestaltung der Eingliederungshilfe als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung. Damit wäre sichergestellt, dass für die unterschiedlichen Träger der Eingliederungshilfe eine Fachaufsicht durch das Land und somit eine wirksame Kontrollmöglichkeit gegeben wäre. Schon im Rahmen der Anhörung zum AG BTHG hatten wir unserer Befürchtung Ausdruck verliehen, dass die Gestaltung der Eingliederungshilfe als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe zwangsläufig zu einer sehr unterschiedlichen Rechtshandhabung führen werde und im

schlimmsten Fall nach Haushaltslage und damit im Zweifel zu Ungunsten der Anspruchsberechtigten entschieden werde.

Sonstiges

Weiterhin spricht sich der VdK NRW für die Aufnahme von Hitze- und Klimaschutzplänen in das WTG aus. Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) machen deutlich: In den Jahren 2030 bis 2050, so die Annahme, werden jedes Jahr 250.000 Menschen an den Folgen des Klimawandels sterben - bedingt durch Hitze, Unterernährung, Malaria- oder Durchfallerkrankungen oder Luftverschmutzung. Untersuchungen zeigen weiter, dass vor allem sozial schwache Menschen und ältere Menschen von den Folgen des Klimawandels betroffen sind. So können sie sich aufgrund von Wohn- und Lebenssituationen häufig schlechter vor Hitze- wellen schützen. Das gilt im Besonderen für Pflegebedürftige in stationären Einrichtungen.

Klimaforscher und Virologen gehen davon aus, dass es aufgrund unserer Lebensweise künftig häufiger als in der Vergangenheit zu Naturkatastrophen und Pandemien kommen wird. Die bereits vorliegenden Katastrophen- und Pandemie-Pläne sollten daher nach den Erfahrungen mit der Corona-Pandemie insbesondere auch für die stationäre Pflege überarbeitet und für verbindlich erklärt werden.